



CÂMARA DOS DEPUTADOS

RECURSO Nº , DE 2011

(Do Sr. Miro Teixeira)

Contra a deliberação conclusiva da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre o Projeto de Lei nº 7412, de 2010.

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 132, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e ao art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, os parlamentares infrafirmados recorrem, para votação em Plenário, da deliberação conclusiva do Projeto de Lei nº 7412, de 2010, discutido e votado pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei nº 7412, de 2010, de autoria do Deputado José Otávio Germano e outros, *“dispõe sobre procedimentos do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal para a aplicação dos recursos provenientes de depósitos judiciais sob aviso à disposição da Justiça em geral, e sobre a destinação dos rendimentos líquidos auferidos dessa aplicação, e dá outras providências”*.

O propósito principal da proposição é permitir que os rendimentos líquidos auferidos da aplicação financeira decorrentes dos depósitos judiciais sejam empregados, exclusivamente, na modernização e reaparelhamento funcional dos serviços jurisdicionais de competência dos Estados e do Distrito Federal a partir da constituição de Fundos Específicos para tal finalidade.

Leis estaduais aprovadas por alguns Estados que permitem a aplicação dos recursos já mencionados foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu que somente a União tem competência para legislar sobre esta matéria, por tratar-



CÂMARA DOS DEPUTADOS

se de matéria processual. Esse entendimento é ilustrado na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI-2909/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.667, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE GERENCIAMENTO DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RECONHECIMENTO.

1. É inconstitucional, por extravasar os limites do inciso II do art. 96 da Constituição Federal, lei que institui Sistema de Gerenciamento dos Depósitos Judiciais, fixa a destinação dos rendimentos líquidos decorrentes da aplicação dos depósitos no mercado financeiro e atribui ao Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário a coordenação e o controle das atividades inerentes à administração financeira de tal sistema. Matéria que não se encontra entre aquelas reservadas à iniciativa legislativa do Poder Judiciário.

2. Lei que versa sobre depósitos judiciais é de competência legislativa exclusiva da União, por tratar de matéria processual (inciso I do art. 22 da Constituição Federal). Precedente: ADI 3.458, da relatoria do ministro Eros Grau.

3. Ação que se julga procedente.

No mesmo sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI-3125/AM, referente à Lei nº 2.759, de 20 de novembro de 2002, do Estado do Amazonas, também versando sobre a administração financeira de depósitos judiciais.

O projeto de lei trata de questões de direito processual, de direito financeiro e de organização judiciária, que se entrelaçam, mas que podem ser distinguidas.

A Lei 4.320/63 em seu artigo 71 determina que “*constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*”. Levando-se em conta que se cuida de fundo que receberá receitas advindas de gestão de bens sob a guarda do Poder Judiciário, somente o Tribunal de Justiça pode dispor a respeito.

O autor da proposição apresentou o presente Projeto de Lei para que o assunto em comento seja regulado na esfera legislativa federal, sem destinação aparente à União Federal.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e na Comissão de Finanças e Tributação a proposição foi aprovada.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O texto consolidado no âmbito da Comissão de Tributação e Finanças da Câmara dos Deputados trouxe algumas inovações, tais como a outorga da função de depositário à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil ou a banco de que o Estado-Membro possua mais da metade do capital integralizado, e também das somas relativas a precatórios e modificou alguns pontos da redação do projeto original. Dentre outras modificações, proibiu-se ainda que recursos provenientes de depósitos derivados de discussões judiciais que recaiam sobre tributos sejam abarcados por tais disposições, e determina que se observe, por derradeiro, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania o Relator, Deputado Vieira da Cunha, votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste e do Substitutivo da CFT, bem como pela injuridicidade das emendas apresentadas na CCJC. Alguns votos em separado, apresentados nesta Comissão concluem pela constitucionalidade e outros pela inconstitucionalidade e injuridicidade de emendas apresentadas demonstrando que o tema é controverso, relevante e abrangente.

Com base no exposto e considerando que o assunto não se esgota meramente no âmbito processual, mas em outras esferas jurídicas, administrativas, financeiras e na sociedade como um todo, entende-se que é necessária a discussão ampla do tema em audiências públicas, com órgãos que tenham interesse e conhecimento específicos do assunto e, sobretudo que este seja apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Foram apresentados aqui, como complemento da justificação, excertos de Nota Técnica da Associação dos Magistrados Brasileiros, cuja íntegra transcrevo:

NOTA TÉCNICA AO PROJETO DE LEI 7412, DE 2010, EM TRÂMITE PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Secretaria de Assuntos Legislativos da ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS vem, por meio desta nota técnica, externar sua posição acerca da proposta consistente no projeto de lei 7412, de 2010, dos Senhores Deputados João Otávio Germano e outros, no sentido de se disciplinar *‘procedimentos do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal para a aplicação dos recursos provenientes de depósitos judiciais sob aviso*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

à disposição da Justiça em geral, e sobre a destinação dos rendimentos líquidos auferidos dessa aplicação, e dá outras providências’.

Tal projeto de lei, inicialmente, cuidou de determinar que o Poder Judiciário dos Estados, portanto os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, proceda à *aplicação financeira dos recursos provenientes dos depósitos judiciais sob aviso à disposição da Justiça em geral no banco oficial do respectivo Estado, e não existindo, na Caixa Econômica Federal’*. Também se disciplinou que os rendimentos líquidos decorrentes auferidos redundassem exclusivamente à constituição de Fundos Específicos de Modernização e Reparelhamento Funcional do Poder Judiciário Estadual e do Distrito Federal, para a construção, recuperação, reforma e restauração física de prédios e instalações; para a aquisição de equipamentos em geral e para a implantação e manutenção de sistemas de informática, ao pagamento da prestação de serviços, obedecendo tabelas previamente fixadas aos advogados designados para atuar como assistentes judiciários de pessoas beneficiadas pela concessão de justiça gratuita nas localidades em que não haja atendimento da Defensoria Pública Estadual, ao investimento em treinamento e especialização de magistrados e de servidores dos Tribunais. Finalmente, remeteu a definição dos índices percentuais relativos ao montante dos rendimentos líquidos auferidos, sua destinação, os parâmetros e normas para sua aplicação, a prestação de contas e procedimentos para execução desta Lei serão regulamentados à decisão do Tribunal Pleno de cada um dos Estados e do Distrito Federal, ou seu Órgão Especial onde houver.

O texto consolidado no âmbito da Comissão de Tributação e Finanças da Câmara dos Deputados trouxe algumas inovações, tais como a outorga da função de depositário à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil ou a banco de que o Estado-Membro possua mais da metade do capital integralizado, e também das somas relativas a precatórios. Ademais, também tratou de promover, do ponto jurídico, modificação no texto inicial, no sentido de apontar que por meio de contrato haveria a contratação da instituição financeira, nos seguintes termos: *‘O Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal poderá firmar contratos com as instituições financeiras qualificadas no Art. 1º, com vistas à obtenção de recursos financeiros para a aquisição de bens e serviços voltados à melhoria da prestação jurisdicional, em contrapartida à qualificação daquelas instituições financeiras oficiais como agentes captadores e mantenedores dos saldos de depósitos judiciais e precatórios até o seu*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

normal levantamento pelos titulares das contas. Parágrafo único. Os recursos financeiros a que se refere o caput deste artigo serão resultantes da aplicação financeira dos depósitos judiciais, deduzidos os valores a seguir: I – pagamento da remuneração devida aos depósitos judiciais; II – despesas decorrentes dos serviços de custódia dos depósitos judiciais pelas instituições financeiras, e remuneração que lhes seja devida pela intermediação dos recursos; III – tributação’.

Em seguida, modificou a redação do projeto original, para prever que serão constituídos ‘*Fundos Específicos de Modernização e Reparelhamento Funcional do Poder Judiciário Estadual e do Distrito Federal e dos órgãos integrantes das funções essenciais à justiça de cada Unidade Federada*’, e neste campo vedou-se também a remuneração de pessoal, tais como pagamento de salários, prêmios de produtividade, ou quaisquer outras vantagens remuneratórias de qualquer espécie. Estipulou-se que Ministério Público, Defensorias Públicas e Procuradorias Gerais de cada Estado e do Distrito Federal concorreriam com as receitas, e que o Fundo Paritário composto das instituições beneficiadas resolveria acerca dos procedimentos atinentes à transferência dos recursos. Proibiu-se que recursos provenientes de depósitos derivados de discussões judiciais que recaiam sobre tributos sejam abarcados por tais disposições, e determina que se observe, por derradeiro, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Cumprе anunciar que o projeto de lei trata de questões de direito processual, de direito financeiro e de organização judiciária, que se entrelaçam, mas que podem ser distinguidas, ainda que após apreciação um tanto complexa. Aliás, tal matéria já foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal em algumas oportunidades, como se pode depreender da análise de acórdãos referentes aos julgamentos das ADIns 1933-MC, 2214, 2123, 2855, 2909, 3028, 3125 e 3458.

Pode-se concluir que o Supremo Tribunal Federal encontrou dissensos pontuais sobre vários aspectos em voga, na medida em que a temática não é única, do ponto de vista jurídico. Há questões que versam finanças públicas, processo e, mais importante, organização judiciária, e que, portanto, remetem à iniciativa de deflagrar o processo legislativo diferenciada, à competência legislativa diferenciada e à modalidade legislativa diferenciada, conforme o caso.

Sabemos que a questão é tormentosa, e que carece de deliberação legislativa, porém, aparentemente, a última versão do projeto de lei em comento avançou a passos largos sobre



CÂMARA DOS DEPUTADOS

matéria cuja competência sequer é destinada à União Federal, salvo ao tratar de questões de interesse do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Tal matéria está afeta à iniciativa do processo legislativo aos Tribunais de Justiça dos Estados.

Sabe-se que o artigo 163, inciso I, da Constituição Federal prevê que cabe à Lei Complementar dispor sobre finanças públicas, e neste campo reluz a Lei 4320/64, que veio a cuidar exatamente de normas gerais de direito financeiro, e finalmente a Lei Complementar 101/2000. Nesta esfera, vigora, aliás, a competência concorrente delineada no artigo 24, que permite o exercício da competência suplementar pelos Estados (§ 2º, art. 24). Todavia, deve-se lembrar que, nos moldes do § 1º, do mesmo dispositivo, há previsão de que ‘a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais’. As normas gerais de direito financeiro, a cargo da União Federal, por meio de edição de lei complementar, comporão a lei de caráter nacional, e não estritamente federal, esta última com atribuição mais específica de alcançar unicamente a União Federal, e não os Estados, Distrito Federal, Municípios e cidadãos em geral. As normas gerais são aplicáveis a todos, indistintamente, e não podem ultrapassar o ponto de fixar certos princípios, regras uniformes, diretrizes, que orientarão a edição de normas específicas, e envolvem cada ente federativo.

Neste campo, devem ser respeitados os princípios da própria Constituição Federal, como da subsistência dos Estados-membros e da federação, e do autogoverno do Poder Judiciário, como corolário da independência e harmonia dos poderes da República.

Coroou a Constituição Federal o Poder Judiciário, mercê de sua independência administrativa, com a prerrogativa de enviar projetos de lei que digam respeito a sua economia interna, com lastro nos artigos 96, II, d e 99. O palco para a definição das questões atreladas à autonomia dos Tribunais, respeitantes à administração dos Tribunais, são as Assembléias Legislativas, respeitada a atribuição aos Tribunais de iniciar o processo legislativo, reservadamente.

Sabe-se, outrossim, que do ponto de vista do direito financeiro, os depósitos judiciais em geral, inclusive pertinentes a precatórios, constituem entradas, que são todo e qualquer dinheiro que ingressa nos cofres públicos, e que nem sempre tais ingressos constituem, por sua vez, receitas públicas. Há entradas que são provisórias, como no caso dos depósitos judiciais relativos a penhoras e precatórios, e outras poderiam ser mencionadas, como as



CÂMARA DOS DEPUTADOS

pertinentes a fianças, depósitos garantidores, cauções, empréstimos compulsórios, e tendem a ser devolvidas¹.

As regras que definem a existência destas entradas, de caráter provisório, são processuais, ou de inspiração direta na Constituição Federal e o exemplo mais fulgurante é o artigo 666, caput, do Código de Processo Civil, que regula questão eminentemente processual, no sentido de se determinar tema relativo à penhora, aplicável também aos depósitos judiciais cautelares, e às demais apreensões de dinheiro ordenadas pelo Poder Judiciário.

Portanto, uma regra de direito processual repercute, evidentemente, na existência de entradas provisórias à disposição do Poder Judiciário, e sob sua responsabilidade exclusiva - ainda que se trate de quantias referentes a discussão judicial sobre tributos, enquanto o Poder Judiciário não declarar, no último caso, que são devidos, no âmbito de suas funções jurisdicionais.

Aliás, nesta órbita cabe mencionar que não poderia lei nacional ingressar na seara de interesse dos Estados-membros no que tange a livrar do domínio do Poder Judiciário os recursos referentes a tributos Estaduais e municipais. Tal questão deve ser tratada necessariamente por leis estaduais, em cada Estado da Federação.

De qualquer forma, ao largo da discussão acerca da constitucionalidade de regras que prevejam que as quantias estejam à disposição do Poder Executivo, decididamente as quantias versadas em processos judiciais à guarda do Poder Judiciário em função de regra processual não se constituem em receitas públicas. Aliás, no mais das vezes são valores de particulares, inclusive as que cuidam de tributos.

¹ 'Há entradas que não constituem receitas. Estas, como se viu, são entradas definitivas. Ocorre que há ingressos que se destinam à devolução ou constituem mera movimentação de caixa. Se o Poder Público obtém empréstimo por antecipação da receita (§ 8º do art. 165), terá que devolvê-lo à entidade financeira. Logo, há a entrada para posterior retorno. Da mesma forma, se em determinado pleito há exigência de depósito, ingressa ele nos cofres públicos. Vencendo o litigante o feito, deverá ele retornar ao patrimônio particular. Vencido na demanda, não pode o Estado apropriar-se do dinheiro, de vez que possui meios próprios para cobrança. Logo, não há ingresso definitivo. Como leciona Aliomar Baleeiro, 'exemplificam esses 'movimentos de fundos' ou simples 'entradas de caixa', destituídas de caráter de receitas, as cauções, fianças e depósitos recolhidos ao Tesouro; os empréstimos contraídos pelos Estados, ou as amortizações daqueles que o governo acaso concedeu; enfim, as somas que se escrituram sob reserva de serem restituídas ao depositante ou pagas a terceiro por qualquer razão de direito e as indenizações devidas por danos causados às coisas públicas e liquidados segundo o Direito Civil' (Curso de Direito Financeiro, 4ª edição, editora Revista dos Tribunais, página 132)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Com base nestas premissas, podemos afirmar que o projeto de lei persegue tratar de questões de direito processual e de direito financeiro em termos gerais por meio de lei ordinária, em contraposição ao mandamento constitucional, como já se percebe.

Todavia, o projeto de lei apresenta outras inconstitucionalidades, que versam inclusive vício de iniciativa.

O projeto de lei procura, pela via equivocada, como já constatado, de lei ordinária, tratar de questões processuais e financeiras gerais.

Entretanto, vai adiante, para cuidar da destinação das receitas oriundas dos recursos auferidos com os rendimentos dos valores sob a guarda do Poder Judiciário, uma vez descontados os rendimentos regulamentares em prol do dono do capital e relativos às despesas havidas pela instituição financeira contratada como depositária destas quantias financeiras, e a tributos.

Aqui cabe analisar a natureza jurídica destas receitas. As entradas ou ingressos que assumem o caráter definitivo quanto à permanência nos cofres públicos, de seu turno, são receitas públicas, na modalidade de rendas patrimoniais (e não tributárias), destinadas a arrostar as despesas públicas. As receitas podem ser originárias (econômicas), derivadas (que são principalmente as tributárias), e as obtidas por transferência, conforme previsão constitucional.

Estamos na seara das rendas econômicas, e portanto constitutivas da receita originária. Segundo Regis Fernandes de Oliveira, Deputado Federal por dois mandatos, titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo, *‘a receita originária decorre da exploração, pelo Estado, de seus próprios bens ou quando pode exercer atividade sob o que se denomina de direito público disponível. Esclarece Geraldo Ataliba que as receitas são assim denominadas ‘conforme provenham da exploração, pelo Estado, de seus instrumentos (bens ou serviços), ou provenham do uso de seu poder de constranger os submetidos à sua força ao concurso compulsório)’*².

O projeto de lei se espraia de sorte a reger a questão relativa a fundos que, como é cediço, está genericamente prevista no artigo 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal. Tal

² Curso de Direito Financeiro, 4ª edição, editora Revista dos Tribunais, página 130



CÂMARA DOS DEPUTADOS

dispositivo determina que cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. O grande Hely Lopes Meirelles ensina que *‘fundo financeiro é toda reserva de receita para a aplicação determinada em lei’*³. A Lei 4320/64, que cuida de normas gerais de direito financeiro, reza em seu artigo 71 que o fundo é *‘o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação’*. Estamos tratando, evidentemente, de um fundo de destinação de receitas, e não do fundo de participação, de inspiração direta constitucional, como o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação nos Municípios.

Tais fundos não ostentam personalidade jurídica e compreendem meros lançamentos fiscais. Segundo Arnoldo Wald constituem *‘um patrimônio com destino específico, abrangendo elementos ativos e passivos vinculados a um certo regime que os une, mediante a afetação dos bens a determinadas finalidades, que justifique a adoção de um regime jurídico próprio’*.

A Constituição Federal prevê, outrossim, de modo a conferir independência aos poderes republicanos, e a desdobrar o princípio que finca o autogoverno do Poder Judiciário como cláusula pétrea e imutável da Carta Magna, a possibilidade do Tribunal de Justiça criar seus próprios fundos, desde que contida sua extensão na lei orçamentária anual, conforme está inscrito no artigo 165, § 5º, da Constituição Federal. De outro lado, dependerá a instituição do fundo atrelado ao Tribunal de Justiça, ou a outro órgão do Poder Judiciário, de lei na esfera federativa em que inserido, como está previsto no artigo 167, caput, inciso IX, da Constituição Federal, sempre de sua iniciativa.

Portanto, afigura-se demasiada a previsão no sentido alvitrado no projeto de lei, de delimitar o figurino dos Fundos Específicos de Modernização e Reparelhamento Funcional do Poder Judiciário Estadual e do Distrito Federal e dos órgãos integrantes das funções essenciais à justiça de cada Unidade Federada. Mas cabe avançar neste raciocínio. É descabida a pretensão de se desbordar das raias precisas relativas à competência da União Federal, que se limita às questões gerais de direito financeiro (artigo 24, I e § 1º, 163, I, e 165,

³ Finanças Municipais, página 133, RT 1979



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 9º), a envolver o trato de receitas públicas e a criação de fundos de destinação, sempre em caráter geral, para avançar sobre questões claramente de interesse do Estado-membro e, mais particularmente, dos Tribunais de Justiça. Neste caminhar, não poderia o projeto de lei tangenciar as questões gerais mencionadas, para tratar da criação dos Fundos em relevo, de modo específico, e que dependem de exclusiva iniciativa do Tribunal de Justiça Sem contar que seria necessária lei complementar para tratar do direito financeiro, em termos gerais.

Podemos, sem embargo, verificar que, ao tratar do tema, o projeto de lei, como consta na última versão apresentada, passa a questões que extrapolam do direito financeiro em termos gerais, que poderiam ser tratados por lei complementar de cunho nacional, para alcançar questões que se inserem na competência do ente federativo abonado pela receita, o Estado-membro, e mais especificamente o âmbito da administração dos Tribunais de Justiça, e que decorreriam, para sua discussão, de sua iniciativa exclusiva.

Explica-se: a própria Constituição Federal, como já mencionado, declina de forma insofismável, em razão do princípio secular da separação de poderes, que compete privativamente aos tribunais dispor sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos (artigo 96, caput, inciso I, alínea *a*), e bem como organizar suas secretarias e serviços auxiliares (artigo 96, caput, inciso I, *b*), e a contar de sua proposição ao Poder Legislativo, a criação ou extinção de tribunais inferiores, de cargos de juízes e de servidores, e alterar a organização judiciária (artigo 96, inciso II, alíneas *a* a *d*), além de propor a criação de novas varas judiciárias (artigo 96, inciso I, alínea *d*).

No artigo 99, caput, está previsto de forma peremptória que ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira, e que caberá aos tribunais elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias, e o encaminhamento, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, após aprovação na sua origem, da proposta orçamentária (§ 2º).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como decorrência lógica, obtempera-se que cabe aos Tribunais de Justiça a iniciativa exclusiva para a criação de Fundo Especial de Destinação. Ainda que sirvam para o fim de acolher as receitas originárias da rentabilidade das aplicações financeiras dos depósitos judiciais (artigo 165, § 5º, I, CF), ou outras receitas originárias derivadas das rendas auferidas em razão do domínio de bens ou de recursos pelos Tribunais de Justiça.

Como já visto, os recursos em voga se constituem em ingressos ou entradas, que ficam sob a responsabilidade exclusiva do Poder Judiciário, e que estão, por força da legislação processual, e em razão da natureza da função jurisdicional, afetos com exclusividade à responsabilidade do Poder Judiciário.

Aliás, como já descortinado, já há autorização legal da norma que abarca os princípios do sistema, em seu artigo 71 da Lei 4.320/63, com vistas à criação, em cada esfera da Federação, dos fundos.

E, outrossim, levando-se em conta que se cuida de fundo que receberá receitas advindas de gestão de bens sob a guarda do Poder Judiciário, somente o Tribunal de Justiça pode dispor a respeito.

Também apenas o Tribunal de Justiça poderá remeter proposta que diga respeito à gestão de quaisquer outros valores oriundos da detenção de patrimônio sob sua afetação ou gestão, e mormente dos recursos financeiros ou lucros civis advindos da detenção de dinheiro, por força do cumprimento de seus misteres constitucionais.

Aliás, cumprirá ao Tribunal de Justiça decidir se irá criar tal Fundo para o fim de se destinar especificamente os valores em voga a determinadas finalidades, com exclusividade, e qual a forma de dar cumprimento à norma processual, que determina, sem ressalvas, que cumpra ao Poder Judiciário, exclusivamente, providenciar o depósito de somas penhoradas ou bloqueadas, ou sujeitas a precatório, em suma, sob seu controle provisório, nas instituições financeiras indicadas.

Ainda há que se ponderar que não é necessária qualquer providência legislativa de modo a autorizar os Tribunais de Justiça a contratar instituição financeira com o escopo de manter a custódia dos depósitos judiciais ou de recursos correspondentes a ingressos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

orçamentários. Pode contratar, respeitada a legislação de regência, e utilizar as receitas obtidas, de acordo com as normas orçamentárias de cada Estado-membro, aprovadas anualmente. A legislação geral financeira já confere aos Tribunais e ao Poder Judiciário tal possibilidade.

Nesta esteira convém, outrossim, levar em consideração que o E. Conselho Nacional de Justiça, ao tratar da questão no bojo da Resolução 115, atualizada pela Resolução 123, expressamente reconheceu que a Constituição Federal atribuiu ao Poder Judiciário, e particularmente aos Tribunais de Justiça, a administração das entradas financeiras pertinentes a precatórios, independentemente de qualquer outra formalidade, e sem que se partilhe as rendas auferidas em decorrência com os órgãos que desempenham funções essenciais à prestação jurisdicional, que não têm, neste campo, qualquer missão a cumprir, no plano jurídico. Salienta-se que a responsabilidade da gestão dos recursos em voga é exclusivamente referida aos Tribunais de Justiça. Transcreve-se os trechos que interessam, neste âmbito, no regulamento: 'Art. 8º-A.¹ Podem os Tribunais de Justiça firmar convênios com bancos oficiais para operarem as contas especiais, mediante repasse de percentual a ser definido no convênio quanto aos ganhos auferidos com as aplicações financeiras realizadas com os valores depositados nessas contas. § 1º. A definição do banco oficial com o qual o Tribunal operará será feita mediante procedimento licitatório ou assemelhado, escolhendo aquele que ofereça melhores condições de gerenciamento e retribuição, a qual deve ter, como parâmetro, percentuais sobre os valores movimentados nas contas judiciais abertas para movimentação de valores, vinculadas às entidades públicas devedoras. § 2º. Os rendimentos auferidos em função do convênio devem ser rateados entre os Tribunais, na mesma proporção do volume monetário dos precatórios que possuam. Seção VII – Listagem de Precatórios e Preferências Art. 9º I -; II -; III - ; IV - § 1º. É facultado aos Tribunais de Justiça, de comum acordo com os Tribunais Regionais Federais e do Trabalho, optar pela manutenção das listagens de precatórios em cada Tribunal de origem dos precatórios, devendo o Comitê Gestor de Contas Especiais definir e assegurar o repasse proporcional das verbas depositadas nas contas especiais aos Tribunais que tenham precatórios a pagar. Nesse caso, as impugnações à ordem cronológica serão resolvidas pelo Presidente de cada Tribunal⁴.

⁴ No sentido alvitrado, a Corregedora Nacional de Justiça, Ministra Eliana Calmon, em Ofício-Circular enviado recentemente, em setembro de 2011, aos Presidentes de Tribunais de Justiça (Ofício-Circular nº



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Não há qualquer razão, ademais, para se empreender a divisão das receitas com os órgãos que desempenham funções essenciais à Justiça. É que a lei processual não lhes dá, como não poderia fazê-lo, a missão conduzir os processos em que havidos os depósitos judiciais ou precatórios. Confere-se, obviamente, aos órgãos do Poder Judiciário, tal prerrogativa, em sintonia, com o princípio da separação dos Poderes. Pretende-se, em verdade, inserir como destinatários e gestores das somas órgãos estranhos ao Poder Judiciário e ao cumprimento da missão de guardar tais somas, como destinatários da receita, sem qualquer amparo constitucional.

Não são os Tribunais de Justiça responsáveis, do ponto de vista orçamentário, pela manutenção de órgãos que não estão entranhados em sua estrutura. Ainda que se cogite na existência de um sistema judiciário, que abarca as funções essenciais à Justiça, de forma alguma integram o Poder Judiciário o Ministério Público, Defensoria Pública ou as Procuradorias do Estado. Mais além, não desempenham, sob qualquer ângulo, qualquer função inerente à detenção provisória destes recursos.

Houve, ainda no mesmo rumo, proposição no sentido de se criar um Conselho Paritário das Instituições Beneficiadas, para regular o procedimento de distribuição de receitas aos Fundos pertinentes a cada órgão. Não se pode interpretar que a lei cria Fundo único.

Caso assim se entenda, estamos diante de outra ofensa aos Tribunais de Justiça, que se verão, no que toca a rendas auferidas em função da detenção de somas por ordem constitucional e processual, premidos à criação de um fundo, e ungidos à administração compartilhada com órgãos que lhe são estranhos, e que não compõem o Poder Judiciário.

Aliás, o projeto de lei acaba por criar verdadeiro aparato orgânico, que transcende aqueles previstos na Constituição Federal. Somente a Carta Magna pode criar entes com personalidade jurídica ou despersonalizados, mormente a desempenhar tarefas caras ao autogoverno das instituições, e particularmente do Poder Judiciário. O tal Conselho, ademais, sequer poderia ser criado por emenda constitucional, pois se afrontaria o princípio da independência do Poder Judiciário.

059/CNJ/2011), aponta claramente que o *'Poder Judiciário é o destinatário dos valores ali colocados para posterior destinação'*, acerca das quantias consignadas em contas de depósitos judiciais. E solicita aos Presidentes de Tribunais de Justiça que *'sejam adotadas providências no sentido de fazer o levantamento de todas as contas de depósitos judiciais dos processos findos, ainda que pendentes, dando aos saldos o destino pertinente conforme a lei'*. Ora, os termos do ofício desnudam a cristalina e exclusiva responsabilidade que se atribui aos Tribunais de Justiça sobre a gestão dos valores sob depósito judicial.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Não há a autorização constitucional para tanto, e do ponto de vista orçamentário não se poderia conceber um fundo que destinasse receita a órgãos estranhos à própria razão pela qual a renda é obtida. Tais órgãos, como mencionado, não desempenham qualquer função que guarde nexos etiológico com a função de se responsabilizar pela guarda dos depósitos judiciais.

A responsabilidade estrita pelo manejo dos depósitos judiciais em geral está acometida exclusivamente ao Poder Judiciário, e não é compartilhada, sob qualquer prisma, inclusive político, penal e administrativo, com os órgãos incumbidos de desempenhar funções essenciais à Justiça.

A mera constatação de que são funções essenciais à Justiça não confere substrato jurídico no sentido de que se vejam beneficiados tais órgãos por quantias atreladas ao funcionamento do Tribunal de Justiça.

Concebe-se, como se vê, uma transferência inconstitucional de receitas, e um desvio intolerável de sua destinação, ante os princípios que norteiam a separação de poderes e sua independência recíproca.

Não se pode concluir que são receitas gerais do Estado, pois não são oriundas de tributos, e em função disso, ademais, não há vedação à criação de fundo que preveja a vinculação de receitas a fins específicos (artigo 167, caput, inciso IV, da CF).

Portanto não são passíveis de divisão orçamentária com o Poder Executivo, ou com o Ministério Público, Defensoria Pública ou Procuradoria do Estado. Pondere-se que poderá ser criado Fundo para investimento em tais órgãos com lastro em receitas originárias auferidas por tais órgãos, e em razão do domínio de bens e receitas afeto a cada um destes, de maneira individualizada.

Vale, no sentido mencionado, trazer a ementa de voto vista do Ministro Sepúlveda Pertence, no bojo do julgamento da ADIn 2123-MC:

06/06/2001 TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.123-1 ESPÍRITO SANTO



VOTO VISTA

Fundo do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (L. est. 5.942/99).

I. Processo Legislativo: iniciativa reservada.

A iniciativa reservada aos Tribunais de Justiça para as leis que disponham sobre **organização judiciária** compreende as relativas à administração do Poder Judiciário, como, no caso, a que cria fundo para atender às suas despesas: não incide na hipótese do art. 61, §1º, II, CF, que diz exclusivamente com os territórios federais.

II. Criação do Fundo do Tribunal de Justiça (Espírito Santo): aparente fragilidade da arguição de sua inconstitucionalidade.

1. A constituição não veda, antes o admite, a criação de **fundos** em qualquer dos três Poderes, incluído o Judiciário (art. 165, §5º, I), impondo, é certo, a inclusão no orçamento de todos eles, o que está previsto na lei questionada (art. 9º).
2. À lei complementar se reservou apenas “*estabelecer (...) condições para a instituição e funcionamento dos fundos*” (CF, art. 165, §9º, II), não criar ou autorizar a criação de qualquer fundo, que é matéria de lei ordinária da entidade estatal respectiva.
3. As proibições dos arts. 35 e 36 do ADCT parecem de alcance restrito à União.

III. Vinculação de receita a fundos: vedação adstrita à que resulta da cobrança de impostos.

1. Ao contrário da Carta decaída (art. 62, § 2º - que proibia a vinculação da receita de tributos em geral), a Constituição não só vedou a vinculação “*a órgão, fundo ou despesa*” da receita de **impostos** (art. 167, IV): Válida, pois, na lei questionada, a afetação ao fundo impugnado do produto da arrecadação de taxas – quais a taxa judiciária e as custas – ou de receitas não tributárias.
2. Parece incidir, porém, a vedação constitucional sobre a vinculação ao mesmo fundo do “*produto do **Imposto** de Renda retido na fonte, ao pessoal do Poder Judiciário*” (art. 4º, e): A destinação constitucional a Estados e Municípios da parcela de arrecadação na fonte de um imposto federal não lhe subtrai, em relação às unidades federadas locais respectivas, o caráter de produto de imposto, alcançada pela proibição de vinculação a fundo, com as exceções contidas no próprio art. 167, IV, que dita proibição.

IV. Ação direta de inconstitucionalidade: seu descabimento para apurar o eventual confronto entre normas gerais de direito financeiro, ditadas pela União, e lei estadual de instituição de fundo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- V. **Taxa: princípio da legalidade (CF, art. 150, I): suspensão cautelar parcial de dispositivo da lei estadual impugnada, que confere ao Conselho da Magistratura a fixação do valor de taxas, quando não definido em lei.**
- VI. **Fundo de Tribunal de Justiça com personalidade jurídica, incumbindo-se o Presidente da Corte de sua representação legal e da ordenação de despesas: suspensão cautelar, dada a aparente incompatibilidade da outorga de personalidade jurídica ao Fundo com a vedação do art. 95, parág. Único, I, da Constituição.**

Além dos fulgurantes argumentos contidos no voto em relevo, lançados neste julgamento, outro estudo bastante percutiente foi formatado, a pedido da ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS, acerca de determinados fundos de aparelhamento do Poder Judiciário de unidades da federação específica, e assim constaram as conclusões do insigne professor André Ramos Tavares: *‘Fundos relacionados ao Poder Judiciário: espécies, natureza, finalidade e limites competenciais. i) Os denominados Fundos de Aparelhamento do Poder Judiciário figuram como unidades administrativas contábeis, integrantes da estrutura administrativa do Poder Judiciário, centralizando gerencialmente a atividade financeira deste Poder, mormente quanto ao recolhimento, movimentação e controle de receitas e sua distribuição; i.a) A faculdade atribuída ao Judiciário, quanto à conveniência da criação dessas estruturas, decorre da autonomia administrativa que este Poder goza, em face dos artigos 96, I, e 99, caput, da CB; i.b) Como corolário lógico, a opção pela criação, alteração ou extinção destes fundos compete exclusivamente ao Poder Judiciário, dependendo de lei de sua exclusiva iniciativa, nos termos do art. 96, II, d, da CB; i.c) Conclusivamente, neste aspecto, toda e qualquer lei que venha a instituir, alterar ou extinguir esses fundos deverá, no âmbito da Justiça Estadual, ser originada necessariamente pelo TJ; i.d) Não se admite, inclusive, que Emenda à Constituição, seja à Constituição do Brasil, seja à Constituição do Estado-membro, venha a disciplinar o tema, retirando-o da alçada competencial do Poder Judiciário. Essa hipótese incide em fraude à iniciativa reservada ao Poder Judiciário, violando, por conseguinte, a cláusula pétrea da “Separação dos Poderes” (cf. art. 64, §4º, III, da CB), principalmente em razão de não haver qualquer especificidade regional que pudesse justificar Emenda com esse teor, tratando-se de avocar, no caso, indevidamente, a autonomia federativa que a Constituição do Brasil atribui aos Estados-membros. ii) Os Fundos de Aparelhamento do Poder Judiciário são elementares para o planejamento organizacional do Poder Judiciário, eis que este, por meio dos recursos naquele disponíveis, cria ou amplia suas estruturas físicas e, por conseguinte, sua estrutura*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

de funcionamento; ii.a) A garantia orgânica da autonomia organizacional, constante no art. 96, II, d, consolida a necessidade de referidos fundos serem criados, alterados ou extintos apenas por lei de iniciativa do Tribunal de Justiça, no que se refere à Justiça Estadual; ii.b) Com efeito, também sob a tutela da autonomia organizacional, toda e qualquer lei que venha a instituir, alterar ou extinguir esses fundos deverá, no âmbito da Justiça Estadual, ser originada necessariamente pelos Tribunais de Justiça; iii) Os Fundos de Aparelhamento do Poder Judiciário concretizam a garantia constitucional da autonomia financeira do Poder Judiciário, constante do art. 99, caput, da CB, uma vez que propiciam a este os recursos necessários ao seu funcionamento e desempenho de sua função jurisdicional, essencial à efetivação da cidadania; iii.a) Assim, a interferência de outros Poderes na composição financeira desses Fundos importa em violação à autonomia financeira do Poder Judiciário e, por conseguinte, ao art. 99, caput, da CB; iii.b) Mesmo que, ad argumentandum, fosse franqueado a outros poderes a prerrogativa de imiscuir-se na composição orçamentária dos referidos fundos, a alteração em questão somente produziria efeitos financeiros no próximo exercício financeiro, em face do que exige o art. 99, caput, e 167, §3º, da CB’.

Cabe uma última nota a respeito do projeto de lei. Ao contrário do que constante no caput e no inciso I respectivo do artigo 666 do Código de Processo Civil, seu artigo 1º reza que ‘O Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal procederá à custódia dos depósitos judiciais sob aviso à disposição da Justiça em geral na Caixa Econômica Federal, no Banco do Brasil ou em um banco, de que o Estado-Membro possua mais de metade do capital social integralizado’. A norma do Código de Processo Civil reza que ‘Os bens penhorados serão preferencialmente depositados; I – no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal, ou em um banco de que o Estado Membro da União possua mais da metade do capital integralizado; ou, em falta de tais estabelecimentos de crédito, ou agências suas no lugar, em qualquer estabelecimento de crédito, designado pelo juiz, as quantias em dinheiro, as pedras e os metais preciosos, bem como os papéis de crédito’.

E neste ponto parece ter havido vulneração do previsto na Constituição Federal no que toca à forma pela qual se dará a intromissão do Estado ao ingressar na exploração direta de atividade econômica, em relação à competição com os demais agentes – e que somente é permitida, aliás, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse público, segundo a lei (artigo 173, caput) -, por meio de sua participação em sociedades de economia mista ou mediante criação de empresas públicas. Em verdade, não foi recepcionada a segunda parte do dispositivo em comento (CPC, 666, caput, I), pois relegou as



CÂMARA DOS DEPUTADOS

demais instituições financeiras à subsidiária condição de depositárias, unicamente nas hipóteses em que não haja agências das instituições mencionadas na primeira parte do dispositivo, com participação estatal. O § 1º do artigo 173, por sinal, reza que a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, dispondo sobre *‘a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários’*. São vedadas, ainda, vantagens fiscais às estatais nesta condição (§2º). No âmbito do sistema financeiro nacional, a Constituição Federal não prevê princípios que antagonizem os previstos para a exploração pelo Estado do domínio econômico financeiro em geral, como o caso da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil ou de banco de que Estado-Membro possua mais de metade do capital social integralizado.

Poderíamos cogitar que, dada a relevância dos serviços prestados pelas instituições financeiras que figurem como depositárias de recursos privados, e ante se constituírem em auxiliares do Poder Judiciário, na forma do artigo 139 do Código de Processo Civil, se erija preferência em prol das instituições financeiras públicas em detrimento das privadas, no que tange à designação da depositária judicial. É que estariam a prestar serviço de interesse público. Assim, melhor que se adapte a redação estatuída no Código de Processo Civil, com exceção da parte que foi atingida pelo advento da Constituição Federal, e pela emenda constitucional nº 40, de 2003. Aliás, a matéria em relevo deve ser disciplinada por lei complementar. Mas aqui cabe conferir proeminência às instituições financeiras que contam com capital majoritário integralizado pelo Estado-membro em que prestada a jurisdição, e responsável em última análise pelas despesas públicas do Poder Judiciário local, ao se permitir que sejam selecionadas como depositárias por meio de convênio ou contrato, de acordo com as peculiaridades de cada Estado-membro, ou que se enverede pelo certame licitatório, abrangendo quaisquer instituições financeiras que integrem o sistema financeiro nacional.

O projeto de lei tratado vai mais além, para determinar que os depósitos sejam encaminhados aos bancos que menciona, já aludidos, sem que se preveja ao menos a subsidiariedade de sua escolha, ou o advérbio *‘preferencialmente’* no bojo da redação. Vale lembrar que as demais instituições financeiras (aliás, o artigo 24 da Lei 4595/1964, muito



CÂMARA DOS DEPUTADOS

antes da edição da atual Constituição Federal, já equiparava as instituições financeiras públicas não federais às privadas) integram o sistema financeiro nacional (artigo 1º da Lei 4595/1964). E é vetorial princípio concernente à Administração Pública a licitação pública (artigo 37, *caput*, XXI).

Em conclusão, manifesta-se a Secretaria de Assuntos Legislativos da ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS no sentido da inconstitucionalidade formal do projeto de lei, por não ter observado o processo legislativo adequado, de lei complementar, postulando haja do ponto de vista regimental a correção de seu rumo. Opina também que é imprescindível a exclusão dos artigos 3º, 4º e 5º, em função dos vícios constitucionais, formal e material, pela e modificação de seu artigo 1º.

Apresenta-se, a título de sugestão, que passe a tramitar com a seguinte redação, o projeto de lei:

“Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar 7412 de 2010

Dispõe sobre procedimentos do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal para a aplicação dos recursos provenientes de depósitos judiciais sob aviso à disposição da Justiça em geral, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal procederá à custódia dos depósitos judiciais sob aviso à disposição da Justiça em geral em banco de que o Estado-Membro em que havido o depósito possua mais de metade do capital social integralizado, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, mediante convênio ou contrato, ou em instituição financeira integrante do sistema financeiro nacional que ofereça as melhores condições de gerenciamento e retribuição, selecionada em procedimento licitatório.

Art. 2º O Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal poderá firmar contratos com as instituições financeiras qualificadas no Art. 1º, com vistas à obtenção de recursos financeiros para a aquisição de bens e serviços voltados à melhoria da prestação jurisdicional, em contrapartida à qualificação daquelas instituições financeiras oficiais como agentes captadores e mantenedores dos saldos de depósitos judiciais e precatórios até o seu normal levantamento pelos titulares das contas.

Parágrafo único. Os recursos financeiros a que se refere o caput deste artigo serão resultantes da aplicação financeira dos depósitos judiciais, deduzidos os valores a seguir:

I – pagamento da remuneração devida aos depósitos judiciais;

II – despesas decorrentes dos serviços de custódia dos depósitos judiciais pelas instituições financeiras, e remuneração que lhes seja devida pela intermediação dos recursos;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

III – tributação.

Art 3º As receitas públicas provenientes dos recursos auferidos com os rendimentos de que trata esta Lei observarão os ditames da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 a fim de que as importâncias sejam devidamente estimadas nos orçamentos dos órgãos responsáveis pela sua execução orçamentário-financeira, bem como sejam objeto de ação planejada e transparente, voltada para responsabilidade na gestão fiscal.

Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

Em suma, esta a nota técnica.

Brasília, 06 de novembro de 2.011.



REGIS DE CASTILHO BARBOSA FILHO
DIRETOR DA SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS

Sala das sessões, de novembro de 2011.

Miro Teixeira



CÂMARA DOS DEPUTADOS

RECURSO Nº , DE 2011

(Do Sr. Miro Teixeira)

Contra a apreciação conclusiva da Comissão de
Constituição e Justiça e de Cidadania sobre o Projeto
de Lei nº 7412, de 2010.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____
6. _____
7. _____
8. _____
9. _____
10. _____
11. _____
12. _____
13. _____
14. _____
15. _____
16. _____
17. _____
18. _____
19. _____
20. _____



CÂMARA DOS DEPUTADOS

21. _____
22. _____
23. _____
24. _____
25. _____
26. _____
27. _____
28. _____
29. _____
30. _____
31. _____
32. _____
33. _____
34. _____
35. _____
36. _____
37. _____
38. _____
39. _____
40. _____
41. _____
42. _____
43. _____
44. _____
45. _____
46. _____
47. _____
48. _____
49. _____
50. _____
51. _____
52. _____